Consiglio dell'Unione europea

Bruxelles, 26 novembre 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	25 novembre 2026
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2026) 630 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Ridurre il divario nel 2026: rafforzare le finanze pubbliche attraverso sforzi congiunti per ridurre il divario fiscale e migliorare la conformità

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2026) 630 final.

All.: COM(2026) 630 final

COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 24.11.2026
COM(2026) 630 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Ridurre il divario nel 2026: rafforzare le finanze pubbliche attraverso sforzi congiunti per ridurre il divario fiscale e migliorare la conformità

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} - {SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} - {SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} - {SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} - {SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} - {SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} - {SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} - {SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} - {SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} - {SWD(2026) 1228 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Ridurre il divario nel 2026: rafforzare le finanze pubbliche attraverso sforzi congiunti per ridurre il divario fiscale e migliorare la conformità

1. Introduzione

Per rafforzare le proprie capacità di difesa, accelerare la digitalizzazione e la transizione verde, e stimolare la produttività e la competitività, l'Europa deve investire. In molti Stati membri i bilanci nazionali sono tuttavia sotto pressione e il margine di bilancio per gli investimenti critici resta ridotto[1].

Tuttavia, come segnalato dalle stime sui divari di conformità fiscale, ogni anno nell'UE si registrano perdite di gettito fiscale per oltre 200 miliardi di EUR, pari a circa l'1 % del PIL dell'UE. Considerando solo l'imposta sul valore aggiunto (IVA), la perdita stimata ammonta a circa 125 miliardi di EUR, pari al 9,5 % del totale dei debiti IVA nel 2023. Per quanto riguarda l'imposta sul reddito delle società, le perdite stimate per ciascuno Stato membro ammontano a quasi 50 miliardi di EUR, pari al 9,2 % del gettito di detta imposta riscosso[2]. Si tratta di entrate dovute ma non riscosse per via di alcune forme di evasione fiscale, elusione fiscale, carenze amministrative o errori non intenzionali. I divari di conformità fiscale sono intrinsecamente difficili da misurare e le stime disponibili variano in termini di portata, metodologia e grado di incertezza[3]. Si tratta verosimilmente di stime prudenti, in quanto non comprendono tutte le categorie di perdite di gettito fiscale, come quelle derivanti dalla pianificazione fiscale aggressiva a livello transfrontaliero o dal trasferimento internazionale degli utili. Esse indicano che è possibile ottenere vantaggi significativi investendo sia in una migliore misurazione che in misure volte a migliorare la conformità fiscale. Il recupero anche solo parziale delle mancate entrate contribuirebbe ad alleviare la pressione sulle finanze pubbliche e a creare ulteriore margine per gli investimenti, senza introdurre nuove imposte o aumentare le aliquote fiscali esistenti.

---

[1] Le informazioni, i metodi e i dati specifici per paese sono riportati nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione da SWD(2026) 1201 a SWD(2026) 1228.

[2] L'IVA e l'imposta sul reddito delle società figurano qui come esempi per cui sono disponibili stime relativamente attendibili in tutta l'UE. I divari di conformità possono sorgere anche in relazione ad altre imposte, tra cui l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le imposte sul patrimonio individuale, ma le stime disponibili sono più frammentarie e non sono incluse nei dati aggregati qui presentati.

[3] Inoltre, per via delle tempistiche di pubblicazione delle serie di dati nazionali su cui si basano le stime dei divari fiscali, le ultime stime disponibili in un determinato anno si riferiscono generalmente a due o tre anni prima. Le stime delle dimensioni dell'economia non osservata in ciascuno Stato membro oscillano tra lo 0,7 % e il 25 % del PIL.

Le dimensioni dell'economia sommersa e la complessità delle norme fiscali rendono difficile, ma importante, comprendere i fattori che determinano i divari di conformità fiscale nell'UE. In diversi Stati membri, l'ingente presenza di attività legate all'economia sommersa mina la conformità fiscale. Disposizioni fiscali e meccanismi transfrontalieri sempre più complessi possono aumentare i costi di conformità, determinare errori o dar luogo a fenomeni di elusione fiscale, comportando notevoli perdite di gettito. La percezione dell'equità e dell'efficienza del sistema fiscale, nonché dell'onere fiscale complessivo, può incidere sulla conformità fiscale. Tali fattori variano da un paese all'altro. Un'interazione efficace tra le amministrazioni fiscali e i contribuenti contribuisce a promuovere un contesto affidabile, trasparente e favorevole, migliorando così la conformità e rafforzando il funzionamento, l'integrazione e la competitività del mercato interno.

Al fine di valutare i rischi per le finanze pubbliche, gli Stati membri devono conoscere l'entità dei rispettivi divari di conformità fiscale. Quantificare i divari di conformità fiscale e la loro evoluzione nel tempo non costituisce solo un esercizio tecnico, ma contribuisce a informare le autorità su come migliorare l'applicazione delle norme e gli sforzi di conformità. Tali stime aiutano a individuare i rischi, orientare gli interventi, assegnare le risorse e perfezionare le strategie di conformità. L'analisi del divario fiscale rappresenta pertanto uno strumento di gestione strategica atto ad aumentare il livello del gettito riscosso.

Le spese fiscali rappresentano divari fiscali indotti dalle politiche. Gli Stati membri dell'UE registrano circa 750 miliardi di EUR all'anno di mancate entrate derivanti dalle spese fiscali (che ammonterebbero al 4 % del PIL dell'UE nel 2025), per quanto si tratti di un dato da interpretare con prudenza[4]. Le spese fiscali comprendono, ad esempio, aliquote fiscali ridotte, esenzioni fiscali per determinati settori, crediti d'imposta o altri incentivi fiscali. Un passaggio fondamentale consiste nel monitorare e valutare tali spese. A differenza delle spese dirette, le spese fiscali tendono spesso a radicarsi nel sistema fiscale con il passare del tempo e possono gravare pesantemente sui bilanci nazionali. Per contro, incentivi fiscali ben mirati, come quelli raccomandati nell'ambito del patto per l'industria pulita o dell'Unione del risparmio e degli investimenti, possono favorire obiettivi strategici fondamentali quali l'innovazione o la transizione pulita. La raccomandazione della Commissione sugli incentivi fiscali a sostegno del patto per l'industria pulita stabilisce i principi per una elaborazione efficace dei crediti d'imposta e dell'ammortamento accelerato, e raccomanda agli Stati membri di valutare periodicamente l'efficacia delle misure adottate[5].

Amministrazioni fiscali moderne e basate sui dati sono essenziali per ridurre i divari fiscali e migliorare la conformità. Molti Stati membri fanno fronte a un calo della conformità,

[4] Il dato è da interpretare con prudenza, in quanto aggrega i totali dei paesi in relazione ad anni diversi e con un significato diverso. La rendicontazione della spesa fiscale varia in termini di portata e i parametri di riferimento differiscono in modo sostanziale, al punto che le autorità nazionali rifiutano l'aggregazione dei dati anche a livello nazionale. Le stime delle mancate entrate nazionali provengono dalla GTED.

[5] Raccomandazione della Commissione, del 2 luglio 2025, sugli incentivi fiscali a sostegno del patto per l'industria pulita e alla luce della disciplina degli aiuti di Stato nell'ambito del patto per l'industria pulita (C(2025) 4319 final), https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf.

a un aumento del debito fiscale, a sistemi digitali frammentati e operazioni transfrontaliere sempre più complesse. Per affrontare tali sfide sono necessarie amministrazioni fiscali moderne e basate sui dati, in grado di individuare precocemente i casi di non conformità, agevolare la conformità volontaria e garantire il recupero tempestivo dei debiti fiscali insoluti. Gli investimenti negli strumenti digitali, nei sistemi integrati, nell'elaborazione dei dati in tempo reale, in una maggiore capacità di riscossione e recupero delle imposte e nella cooperazione tra le autorità sono fondamentali.

La comunicazione sulla riduzione del divario e le relative 27 schede per paese costituiscono uno strumento strategico atto a migliorare i sistemi fiscali e la conformità fiscale in tutta l'UE. In ultima analisi, l'iniziativa mira ad aiutare gli Stati membri ad affrontare i divari di conformità fiscale, a ottimizzare la riscossione delle imposte e a rafforzare la governance delle spese fiscali. Essa esorta inoltre gli Stati membri a comunicare, valutare e razionalizzare periodicamente i divari indotti dalle politiche, in particolare nei casi in cui le spese fiscali non hanno garantito un buon rapporto costi-benefici. Oltre ad aiutare gli Stati membri a rivedere e ridurre i divari e a modernizzare le modalità di riscossione delle imposte, la presente iniziativa valorizza i notevoli vantaggi della cooperazione amministrativa, consentendo agli Stati membri di lavorare collettivamente per confrontare i risultati e condividere le migliori pratiche, con un programma di riforme lungimiranti.

La comunicazione valuta le sfide connesse ai divari fiscali e individua le azioni per affrontarli. In primo luogo, essa esamina le difficoltà riscontrate dagli Stati membri nella misurazione, nel monitoraggio e nella valutazione dei divari fiscali, con l'obiettivo di integrare gli esiti di questa analisi nell'attività dell'amministrazione fiscale, nel quadro degli sforzi volti a rafforzare la digitalizzazione e le attività di riscossione. Successivamente è proposta una serie di azioni volte ad affrontare tali sfide a livello sia dell'UE che degli Stati membri (e, se del caso, a livello subnazionale)[6]. In ultima analisi, un'azione coordinata e una stretta cooperazione a tutti i livelli possono garantire maggiori gradi di conformità, politiche fiscali più efficaci e una migliore riscossione delle entrate, contribuendo così a creare il margine di bilancio necessario per sostenere gli investimenti strategici.

2. Dalla misurazione all'integrazione: una valutazione a livello di Unione e di Stati membri

2.1 Misurare: rafforzare la misurazione del divario di conformità fiscale

Al fine di affrontare i persistenti divari di conformità fiscale, sono necessari maggiori investimenti nelle conoscenze, nei dati e nelle capacità analitiche. Se da un lato un numero sempre maggiore di Stati membri effettua la stima del divario di conformità fiscale, solo un

[6] In diversi Stati membri, le imposte sono applicate, amministrate e riscosse (e le spese fiscali concesse) anche da stati federati, regioni o enti locali.

numero limitato di essi ha istituito programmi di stima completi che tengono conto di diversi tipi di imposte[7]. Danimarca, Svezia, Italia e Paesi Bassi hanno integrato l'analisi del divario fiscale nella gestione dei rischi di conformità, utilizzando i risultati per orientare la politica di bilancio, individuare i rischi di conformità, indirizzare gli interventi, assegnare le risorse e valutare l'efficacia delle strategie di conformità. Altri Stati membri, come la Francia, la Polonia e l'Estonia, tra gli altri, hanno sviluppato tale capacità solo di recente o non procedono ancora alla stima dei divari di conformità fiscale in modo sistematico.

L'esperienza degli Stati membri dimostra che gli sforzi intesi a elaborare stime complete del divario fiscale favoriscono migliori risultati in termini di conformità. Gli Stati membri che dispongono di programmi consolidati e ben strutturati di analisi del divario fiscale, come la Danimarca, l'Italia, la Svezia e i Paesi Bassi[8], tendono a presentare divari di conformità fiscale relativamente più ridotti o sono stati in grado di ridurli nel tempo. I Paesi Bassi, ad esempio, hanno ampliato il loro strumentario analitico combinando elementi probatori di audit e ricerca comportamentale. Le informazioni tratte da questa analisi aiutano l'amministrazione fiscale a elaborare misure preventive mirate e a migliorare la conformità volontaria. La Danimarca ha sviluppato un programma avanzato di misurazione della conformità fiscale basato su una grande quantità di dati di audit, che aiuta a individuare la natura della non conformità nei vari settori. Un elemento chiave dei programmi della Svezia e di altri Stati membri è stato il ricorso sistematico ad audit a campione e ad audit basati sul rischio in relazione a diversi gruppi di contribuenti[9]. Pur senza dimostrare un nesso di causalità diretta, ciò suggerisce che una stima regolare del divario di conformità fiscale può favorire strategie di conformità fiscale più mirate e aiutare le amministrazioni fiscali a individuare i rischi in fase precoce.

La Commissione ha sviluppato, sostenuto e coordinato ingenti investimenti nelle attività di stima del divario di conformità fiscale (in relazione alle imposte indirette e dirette), a livello sia nazionale che dell'UE. Ciò assume particolare importanza per quanto riguarda le imposte dirette, per le quali le stime nazionali spesso utilizzano definizioni, metodologie, fonti di dati, bacino di contribuenti interessati e periodi di riferimento diversi, il che limita la comparabilità ma crea anche opportunità di scambio metodologico. Dal 2021 un gruppo di progetto Fiscalis finanziato dall'UE lavora alla creazione di un quadro comune per la stima del

[7] OCSE, *Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, pubblicazioni dell'OCSE, Parigi, 2024, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

[8] I Paesi Bassi combinano indagini sui revisori e dati di audit per comprendere meglio le cause della non conformità, senza trascurare il ruolo della complessità, della mancanza di conoscenze e degli errori dei consulenti. La Danimarca utilizza dati di audit a livello settoriale e a campione per valutare la conformità. In entrambi i casi, tali informazioni contribuiscono a orientare gli sforzi di conformità e a favorire la conformità volontaria.

[9] Gli audit a campione forniscono informazioni statisticamente rappresentative sulla prevalenza e sulla natura della non conformità, mentre gli audit basati sul rischio sono utilizzati per individuare ed esaminare i contribuenti con una maggiore probabilità di non conformità. È importante sottolineare che i risultati degli audit a campione sono utilizzati anche per validare e adattare i modelli di selezione dei rischi. I programmi di stima del divario fiscale forniscono dunque informazioni utili a orientare l'operato degli altri settori dell'amministrazione fiscale, al fine di aumentare l'efficienza della riscossione delle imposte.

divario di conformità fiscale[10, 11]. Inoltre alcuni Stati membri, come la Polonia[12] e la Slovenia[13], hanno utilizzato lo strumento di sostegno tecnico per rafforzare la stima del divario di conformità in materia di imposta sul reddito delle società.

Per quanto riguarda le imposte indirette, la cooperazione dell'UE ha già portato all'elaborazione di una metodologia comune per stimare il divario di conformità in materia di IVA, con la partecipazione di tutti gli Stati membri all'iniziativa a livello dell'UE. Nel 2023 il divario di conformità in materia di IVA nell'UE è stato stimato al 9,5 % del totale dei debiti IVA, con differenze sostanziali tra gli Stati membri e diversi paesi che hanno registrato miglioramenti nel tempo[14]. Oltre all'esame del livello attuale del divario, l'analisi dell'evoluzione nel tempo riflette gli sforzi nazionali volti a migliorare la conformità e consente alle autorità di valutare l'efficacia delle misure adottate. La comunicazione digitale, i registratori di cassa online, le dichiarazioni IVA precompilate e altri strumenti digitali possono migliorare la tracciabilità e la conformità. La Commissione elabora, collauda e esamina inoltre le proprie metodologie per la stima del divario fiscale in materia di accise, con il sostegno di un gruppo dedicato di esperti provenienti da oltre 20 Stati membri per scambiare esperienze metodologiche e valutare come tali stime possano sostenere al meglio le attività operative (cfr. anche la sezione 3.1).

Ulteriori sforzi di sviluppo delle capacità per stimare i divari di conformità in materia di imposta sul reddito delle società sono in corso in tutta l'UE, nel quadro di un contesto fiscale societario in evoluzione. La Commissione ha sviluppato una nuova metodologia macroeconomica per ricavare il divario di conformità in materia di imposta sul reddito delle società utilizzando i dati dei conti nazionali e le stime dell'economia non osservata prodotti dagli istituti nazionali di statistica, fornendo un quadro comune per stimare tali divari di conformità nei diversi Stati membri. Le stime più recenti indicano un divario medio pari a circa il 9,2 % del gettito dell'imposta sul reddito delle società riscosso in 25 Stati membri, sebbene il tasso vari notevolmente da un paese all'altro e le variazioni su base annua dovrebbero essere interpretate con cautela. La metodologia non tiene tuttavia conto di eventuali perdite di gettito derivanti dalla pianificazione fiscale aggressiva transfrontaliera o dal trasferimento

[10] Per maggiori informazioni cfr.: Commissione europea: Direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale (2025) *Towards a common approach to tax gap estimation in the EU: Fiscalis Project Group 008* - Relazione finale. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] Dal 2026 il progetto è entrato nel suo secondo ciclo. Gli Stati membri partecipanti al primo e/o al secondo ciclo comprendono BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK e SE per il sottogruppo relativo all'imposta sul reddito delle persone fisiche; CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK e SE per il sottogruppo relativo all'imposta sul reddito delle società; EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK e SE per il sottogruppo relativo alle frodi MTIC; e BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK e SE per il sottogruppo relativo al commercio elettronico. Anche la Georgia è rientrata nel sottogruppo relativo all'imposta sul reddito delle persone fisiche e in quello relativo all'imposta sul reddito delle società per il secondo ciclo del progetto.

[12] Progetto SST 2023 "Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy", 2024-2026.

[13] Progetto SST 2021 "Improving the administration of corporate income tax in Slovenia", 2022-2023.

[14] Cfr. Commissione europea, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. et al., *VAT gap in Europe – Report 2025*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

internazionale degli utili, in quanto i conti nazionali generalmente riflettono gli utili dopo la ripartizione degli stessi a livello transfrontaliero. L'analisi di tali perdite di gettito richiede elementi di prova e metodologie complementari, compreso un lavoro sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili[15]. Con l'evolversi del contesto fiscale societario a seguito dell'attuazione delle norme del pilastro 2 dell'OCSE, seguita dall'attuazione del pacchetto omnibus in materia di fiscalità e dalla rifusione della direttiva sulla cooperazione amministrativa, una volta adottata, gli strumenti di valutazione devono evolvere, anche estendendo la portata delle stime del divario relativo all'imposta sul reddito delle società a settori diversi dall'economia non osservata.

2.2 Monitorare: migliorare la qualità della rendicontazione della spesa fiscale

Le spese fiscali sono disposizioni speciali previste dal codice tributario intese a incoraggiare talune attività o a favorire particolari gruppi, che si traducono in riduzioni deliberate del gettito fiscale delle amministrazioni pubbliche. Anziché fornire sostegno mediante la spesa diretta, lo Stato può concedere a privati o imprese un sostegno finanziario indiretto, riducendone il carico fiscale. Le spese fiscali costituiscono pertanto deroghe al sistema fiscale di riferimento che accordano un trattamento di favore, attraverso aliquote ridotte, esenzioni, ecc., a specifici contribuenti, settori o attività.

La rendicontazione delle spese fiscali, come prescritto dal quadro di governance di bilancio dell'UE, è fondamentale al fine di colmare un'intrinseca mancanza di trasparenza. A differenza dei programmi di spesa diretta, quali sussidi o sovvenzioni, le spese fiscali di norma non richiedono un'approvazione parlamentare annuale. Una volta introdotte nella normativa, esse rimangono in vigore a meno che non siano attivamente abrogate o cessino di avere efficacia in virtù di una clausola di durata massima. La rendicontazione della spesa fiscale può correggere tale asimmetria e migliorare la trasparenza e la responsabilità. Al fine di garantire un quadro completo delle spese fiscali nazionali, il quadro di governance di bilancio dell'UE richiede comunicazioni dettagliate relative all'impatto della spesa fiscale sulle entrate[16].

Le relazioni nazionali sulla spesa fiscale nell'UE differiscono notevolmente in termini di contenuto, dettaglio e qualità. Alcuni Stati membri presentano una tabella che indica una stima delle perdite di gettito derivanti dalle spese fiscali all'interno di un allegato al bilancio, senza ulteriori informazioni contestuali. Altri Stati membri pubblicano relazioni sulle spese

[15] Per una discussione dettagliata della metodologia del JRC per il divario di conformità in materia di imposta sul reddito delle società, delle sue ipotesi e dei suoi limiti, cfr. Commissione europea: direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale, *The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues*, 2025.

[16] La direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, modificata dalla direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, all'articolo 14, paragrafo 2, contempla la pubblicazione delle informazioni relative alle spese fiscali.

fiscali contenenti informazioni dettagliate relative a tutte le disposizioni fiscali pertinenti e stime pluriennali delle mancate entrate.

Un numero elevato di disposizioni in materia di spesa fiscale può comportare ulteriore complessità fiscale. La Grecia ha riportato più di 1 000 disposizioni in materia di spesa fiscale. Il Portogallo ne indica più di 700, l'Italia più di 600 e la Francia e la Polonia più di 400 ciascuna.

Le spese fiscali possono avere un impatto significativo sui bilanci pubblici. In ragione delle differenze tra i sistemi fiscali e i metodi di rendicontazione, le mancate entrate derivanti dalle spese fiscali sarebbero comprese tra lo 0,4 % del PIL in Irlanda e il 14 % del PIL nei Paesi Bassi. Un volume elevato di mancate entrate derivanti dalle spese fiscali non significa necessariamente che tali misure siano eccessive o inefficaci. Le mancate entrate possono anche essere relativamente elevate, per via di un elevato livello normale di tassazione o in quanto la portata della comunicazione delle spese fiscali è molto ampia[17].

Aggregare e confrontare le stime della spesa fiscale in base a categorie, Stati membri e tempo presenta notevoli sfide metodologiche. Sebbene i dati complessivi possano essere calcolati semplicemente sommando le singole disposizioni, tali stime dovrebbero essere interpretate con prudenza. In primo luogo, esse tendono a sovrastimare le entrate potenziali, in quanto la semplice aggregazione comporta il rischio di un doppio conteggio delle disposizioni che si sovrappongono. Le stime inoltre non tengono conto delle risposte comportamentali che determinano livelli inferiori di riscossione. Inoltre una quota rilevante delle disposizioni in materia di spesa fiscale non può essere quantificata[18]. Infine, la rendicontazione varia notevolmente a seconda di ciò che gli Stati membri definiscono come spese fiscali[19].

2.3 Valutare: garantire che le spese fiscali siano efficaci sotto il profilo dei costi

Sebbene la tassazione possa fornire potenti incentivi utili ai governi per perseguire una serie di obiettivi strategici, nel tempo questo potrebbe non essere sempre lo strumento più efficace sotto il profilo dei costi. Per stabilire se gli incentivi fiscali siano utili per conseguire un determinato obiettivo strategico è necessaria un'attenta analisi. I costi, i benefici e i rischi associati alle spese fiscali dovrebbero essere valutati regolarmente. La

[17] Accade che disposizioni fiscali costose siano considerate strutturali e quindi escluse dalla rendicontazione. Idealmente, la rendicontazione della spesa fiscale tiene conto anche delle disposizioni strutturali. Nei Paesi Bassi la rendicontazione si estende a tutte le disposizioni rilevanti dal punto di vista fiscale.

[18] È possibile che le disposizioni in materia di spesa fiscale non siano quantificate per via di una scelta deliberata o in quanto potrebbe non essere possibile effettuare una stima. Le disposizioni potrebbero non essere quantificate perché, ad esempio, sono di piccola entità, presentano un carattere tecnico o strutturale, o sono imposte a livello dell'UE. Alcune disposizioni non possono essere stimate in quanto non sono presenti dati. In alcuni casi i dati potrebbero essere disponibili in linea di principio, ma la loro raccolta in relazione a una determinata disposizione potrebbe risultare troppo onerosa. Un esempio di dati non disponibili sarebbe l'esenzione dei redditi derivanti da talune attività. Poiché il reddito non è dichiarato, non è possibile effettuare alcuna stima delle mancate entrate.

[19] Esistono esempi in cui le aliquote IVA ridotte sono considerate parte del sistema di riferimento o viceversa, la deduzione di base sul reddito o il riporto delle perdite societarie sono definiti come spese fiscali, laddove la maggior parte dei paesi ritiene tali misure disposizioni di carattere strutturale.

raccomandazione della Commissione sugli incentivi fiscali a sostegno del patto per l'industria pulita stabilisce i principi per un'elaborazione efficace dei crediti d'imposta e dell'ammortamento accelerato per gli investimenti puliti, da applicare in linea con le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato. Gli Stati membri sono invitati a informare la Commissione delle misure adottate e si raccomanda loro di valutarne periodicamente l'efficacia e di condividere le migliori pratiche[20]. Più in generale, per contribuire a conseguire gli obiettivi climatici e ambientali dell'UE in modo più efficiente, l'applicazione del principio "chi inquina paga" implica anche la revisione delle spese fiscali potenzialmente dannose per l'ambiente che prevedono erroneamente incentivi per chi inquina.

È fondamentale capire se le attuali spese fiscali conseguano gli obiettivi strategici cui erano destinate. È necessario un riesame periodico per valutare se le misure in vigore garantiscano un buon rapporto costi-benefici. Ciò può aprire la strada a riforme. Ad esempio, le norme di bilancio dei Paesi Bassi impongono al governo di abolire, ridimensionare o giustificare le spese fiscali ritenute inefficaci.

Un volume elevato di mancate entrate aumenta la necessità di valutare l'efficacia delle spese fiscali. Mentre la quantificazione delle spese fiscali consiste principalmente in un'attività di monitoraggio, le informazioni fungono successivamente da input fondamentale per la valutazione della spesa fiscale, al fine di comprendere se le disposizioni perseguono il loro scopo e garantiscono un buon rapporto costi-benefici. Modelli di microsimulazione come EUROMOD[21] possono costituire strumenti utili per valutare le alternative strategiche.

2.4 Integrare: migliorare le operazioni dell'amministrazione fiscale

Molti Stati membri hanno investito in modo significativo nella diffusione di strumenti digitali e hanno iniziato ad adottare l'IA sia per le operazioni front-end che per quelle back-end; la trasformazione digitale delle amministrazioni fiscali rimane tuttavia una sfida in tutta l'UE. I sistemi informatici preesistenti e i processi obsoleti ostacolano il progresso. Tra queste sfide figura in primo luogo l'eccessivo affidamento alla conformità volontaria, che crea un gravoso onere amministrativo a carico dei contribuenti. Gli Stati membri dovrebbero integrare nei processi i principi della conformità e della tassazione integrata, al fine di semplificare la conformità e ridurre gli oneri a carico dei contribuenti[22].

Un'altra importante sfida per gli Stati membri è rappresentata dalla disponibilità di dati sufficienti, accurati e di alta qualità a sostegno di un'amministrazione fiscale efficace. La scarsa qualità dei dati indebolisce le valutazioni della conformità, la prioritizzazione dei rischi e l'applicazione delle norme. Allo stesso tempo, la crescente digitalizzazione dell'amministrazione fiscale comporta nuove esigenze, in quanto i moderni sistemi digitali e i quadri di comunicazione in tempo reale dipendono da dati strutturati, standardizzati e

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_it.

[21] Pagina iniziale | EUROMOD.

[22] Cfr. l'allegato metodologico per ulteriori spiegazioni.

affidabili. Dati inadeguati ostacolano l'integrazione, il trattamento efficiente e l'ottenimento di risultati tempestivi. Le amministrazioni fiscali incontrano inoltre difficoltà nel trattare efficacemente i crescenti volumi di dati, il che ne limita la capacità di trarre pieno vantaggio dalla cooperazione amministrativa[23]. Nel complesso, la scarsa qualità e gli elevati volumi dei dati riducono la trasparenza per quanto riguarda le passività fiscali e la comprensione del loro impatto più ampio sulle attività commerciali, limitando così la capacità delle autorità fiscali di adottare decisioni strategiche e politiche ben informate.

Con la maggiore integrazione economica europea, le differenze tra i sistemi fiscali nazionali possono essere sfruttate a fini di frode, evasione o elusione fiscale. L'attività transfrontaliera costituisce una componente importante della criminalità fiscale, in particolare la frode dell'IVA. La frode MTIC è una forma tipica di frode dell'IVA connessa alle operazioni transfrontaliere, che spesso coinvolge gruppi o reti della criminalità organizzata. Questo tipo di frode può essere affrontato attraverso un più stretto coordinamento tra gli Stati membri e il ricorso a strumenti integrati di monitoraggio delle operazioni e dei dati; tale settore beneficia del pacchetto sull'IVA nell'era digitale adottato nel 2025. Una più stretta cooperazione tra le autorità fiscali e l'integrazione dei flussi di dati alla base della riscossione delle imposte possono pertanto contribuire a ridurre i rischi e le opportunità di frode o altri abusi fiscali. Il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri e i soggetti dell'UE impegnati nella lotta antifrode costituisce inoltre una priorità della Commissione nel quadro dell'attuale riesame dell'architettura antifrode, volto a colmare le lacune che possono ledere gli interessi finanziari dell'UE.

Alcuni Stati membri continuano ad affrontare difficoltà legate all'accumulo di ingenti e persistenti volumi di debiti fiscali non riscossi. Il recupero dei crediti fiscali rimane una debolezza critica e molte amministrazioni non riescono a recuperare le passività in essere. Considerato l'elevato importo dei debiti fiscali non riscossi in diversi Stati membri, il recupero di tali somme prima che diventino inesigibili consentirebbe un aumento della riscossione del gettito potenzialmente molto elevato. Le differenze nei quadri giuridici e amministrativi determinano risultati disomogenei tra gli Stati membri dell'UE. Un'indagine dell'UE del 2025, unitamente ai riscontri delle amministrazioni nazionali, sottolinea l'urgente necessità di rafforzare i meccanismi di recupero sia nazionali che transfrontalieri, al fine di gestire l'aumento dei volumi delle richieste.

3. Agire: adottare azioni strategiche

Le sfide emerse evidenziano chiaramente che il conseguimento di progressi nei settori sopra indicati richiede interventi che vanno al di là dei singoli sforzi nazionali. Gli attori pertinenti variano tra gli Stati membri e al loro interno, rispecchiandone la diversità istituzionale. Sebbene l'azione a livello nazionale rimanga indispensabile, una cooperazione

[23] Relazione della Commissione sulla valutazione del quadro dell'UE per la cooperazione amministrativa in materia di IVA (COM(2025) 686 final) del 14.11.2025 e relazione della Commissione sulla valutazione della direttiva 2011/16/UE del Consiglio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (COM(2025) 695 final) del 19.11.2025.

più stretta a livello dell'UE può contribuire ad accelerare i progressi. Attraverso la condivisione delle esperienze e delle buone pratiche, gli Stati membri possono compiere passi avanti nella riduzione del divario fiscale e nel miglioramento della conformità.

Tradurre la cooperazione in azioni concrete richiede fiducia reciproca e un impegno costante. La cooperazione istituzionalizzata tra le amministrazioni fiscali rafforza la fiducia. L'impegno politico è essenziale per stabilire priorità comuni e consolidare i risultati finora conseguiti, mentre la cooperazione amministrativa e tecnica consente agli Stati membri di scambiare esperienze, condividere dati e sviluppare congiuntamente soluzioni pratiche alle sfide comuni.

La Commissione è pronta a sostenere il processo. Tale sostegno comporta l'agevolazione del dialogo strutturato, la promozione dell'apprendimento reciproco e l'assistenza agli Stati membri nell'individuazione e nella diffusione delle buone pratiche. Le azioni delineate di seguito possono altresì contribuire a fornire una risposta efficace alle raccomandazioni specifiche per paese e a quelle per la zona euro, formulate nell'ambito del ciclo di coordinamento delle politiche del semestre europeo.

3.1 Sviluppare la capacità collettiva di stima del divario di conformità fiscale attraverso metodi solidi e promuovere la comparabilità metodologica

Sebbene negli ultimi anni gli Stati membri abbiano compiuto progressi nella stima del divario di conformità fiscale, sono necessari ulteriori sforzi significativi per migliorare la diagnostica, rafforzare gli strumenti e, in ultima analisi, migliorare l'efficacia della riscossione delle entrate. Una valutazione più solida dei divari di conformità fiscale, compresi la loro portata, le cause e i fattori sottostanti, costituisce un prerequisito affinché i governi, se del caso anche a livello subnazionale, affrontino tali divari e migliorino l'efficienza delle loro operazioni. L'integrazione dei risultati di tali analisi nel ciclo di gestione dei rischi di conformità, ad esempio individuando i contribuenti ad alto rischio, orientando gli interventi e le decisioni in materia di personale, può rafforzare ulteriormente la gestione della conformità fiscale. La riduzione dei divari di conformità rende necessario un approccio strategico con obiettivi a medio e lungo termine.

Al fine di sostenere un'amministrazione fiscale e una politica fiscale basata su dati concreti, è necessario migliorare i metodi, la qualità dei dati e la comparabilità delle stime del divario di conformità fiscale tra gli Stati membri. Il miglioramento dei metodi fa sì che le stime acquisiscano maggiore solidità e validità. Stime comparabili consentono agli Stati membri di confrontare i propri risultati rispetto a quelli degli altri paesi e di individuare i settori di relativa forza e debolezza, agevolando al contempo lo scambio di buone pratiche. Esse inoltre forniscono ai responsabili politici una base più solida per valutare i rischi di conformità e dare priorità ai settori di riforma.

L'esperienza acquisita con la stima del divario di conformità in materia di IVA ha dimostrato i vantaggi derivanti dall'utilizzo di un approccio armonizzato, attualmente

in fase di sviluppo anche per le accise. La Commissione europea ha favorito lo sviluppo e il perfezionamento continuo di una metodologia comune per stimare i divari di conformità in materia di IVA in tutti gli Stati membri. La metodologia, che prevede l'applicazione di definizioni, fonti di dati, ipotesi e procedure di stima uniformi, produce confronti significativi tra gli Stati membri e nel tempo. Le stime risultanti sono diventate uno strumento prezioso per monitorare le tendenze in materia di conformità, valutare le misure politiche e individuare i settori in cui potrebbero essere necessari ulteriori miglioramenti. Le accise costituiscono un'altra forma di imposta cui è possibile applicare definizioni, fonti di dati e ipotesi uniformi, sebbene per interpretare i risultati siano necessarie ulteriori informazioni specifiche per paese.

Poiché le imposte dirette sono più eterogenee rispetto a quelle indirette, i confronti tra paesi sono notevolmente più difficili. Dal 2021 la Commissione sostiene gli Stati membri nei loro sforzi per migliorare i metodi e la comparabilità**.** A livello nazionale, alcuni Stati membri stimano solo componenti specifiche della non conformità, mentre altri cercano di misurare il divario di conformità fiscale complessivo. Vi è tuttavia margine per esaminare strumenti e metodi che non richiedono norme fiscali armonizzate.

Le iniziative dell'UE, che hanno cercato di migliorare la capacità di stima del divario di conformità fiscale e di promuovere una maggiore coerenza metodologica, forniscono una solida base per accelerare lo sviluppo delle capacità. Grazie agli sforzi congiunti compiuti dal 2021, i lavori per definire e attuare un quadro comune per la stima del divario di conformità fiscale sono a buon punto. Gli esperti possono affrontare in modo collaborativo un'ampia gamma di sfide (relative all'imposta sul reddito delle persone fisiche, all'imposta sul reddito delle società, all'IVA, in particolare le frodi MTIC e il commercio elettronico, e alle accise), condividendo esperienze, imparando gli uni dagli altri ed esplorando le potenzialità per una maggiore trasferibilità e comparabilità.

Azione 1 (Stati membri): sviluppare e rafforzare la capacità di stima del divario di conformità fiscale per quanto riguarda i diversi tipi di imposte e integrare tale stima nella gestione strategica delle amministrazioni fiscali. *Gli Stati membri dovrebbero investire, ove necessario, in competenze e risorse umane da dedicare nello specifico al lavoro sul divario fiscale e raccordare i soggetti pertinenti presso i ministeri delle Finanze, le amministrazioni fiscali, le amministrazioni doganali e gli istituti di statistica. Un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta ai settori in cui la misurazione risulta ancora meno sviluppata. Ciò comprende i divari relativi alle imposte dirette, in particolare per quanto riguarda l'imposta sul reddito delle persone fisiche. Dovrebbero essere misurati e monitorati anche i divari relativi alle accise per le categorie di prodotti esposte a rischi di conformità rilevanti a livello nazionale. In particolare, laddove non sia ancora possibile una quantificazione completa del divario relativo alle accise, gli Stati membri dovrebbero individuare i principali fattori alla base delle perdite di gettito e delle frodi e monitorarli nel tempo.*

Azione 2 (Stati membri): migliorare i dati nazionali e rafforzare le basi metodologiche per la stima del divario fiscale. *Gli Stati membri dovrebbero migliorare l'individuazione, la disponibilità e la qualità dei dati utilizzati per la stima del divario fiscale e documentare le*

metodologie, le fonti di dati e le limitazioni alla base delle loro stime. Ciò favorirebbe stime nazionali più solide e faciliterebbe lo scambio metodologico e la comparabilità a livello dell'UE.

Azione 3 (UE): proseguire gli sforzi a livello dell'UE per migliorare l'accuratezza e la comparabilità dei metodi nazionali, proseguendo al contempo gli sforzi a livello unionale per quantificare i divari fiscali fra gli Stati membri per quanto riguarda le accise su tabacco, alcol e carburanti. *Il sostegno dell'UE e la cooperazione tecnica tra gli Stati membri rafforzeranno la solidità delle metodologie, promuoveranno l'apprendimento reciproco e faciliteranno l'efficace diffusione di buone pratiche in materia di stima del divario di conformità fiscale. L'attuale gruppo Fiscalis, che opera da cinque anni nell'ambito di divari di conformità relativi all'imposta sul reddito delle persone fisiche, all'imposta sul reddito delle società, all'IVA, in particolare le frodi MTIC e il commercio elettronico, dovrebbe continuare a compiere ulteriori progressi in tale ambito. Gli Stati membri dovrebbero inoltre proseguire i lavori per l'elaborazione di stime del divario tra accise e dazi. La Commissione sta elaborando stime del divario delle accise e tali metodologie fungono da base per le discussioni tecniche con gli Stati membri Le metodologie devono essere esaminate dai gruppi di analisi degli Stati membri. Entro la fine del 2027 la Commissione valuterà inoltre, insieme agli Stati membri, il potenziale di sviluppo di metodologie dal basso e di ampliamento del lavoro analitico in questo settore, gettando così le basi per una stima solida e completa del divario delle accise.*

3.2 Effettuare un monitoraggio regolare e completo e una rendicontazione trasparente delle spese fiscali

La frequenza, il contenuto informativo e la trasparenza generale della rendicontazione della spesa fiscale variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Diversi Stati membri dispongono di un numero molto elevato di misure relative alla spesa fiscale e le conseguenti mancate entrate derivanti da tali misure possono essere piuttosto consistenti, con implicazioni significative sia per le finanze pubbliche che per la complessità fiscale. In tale contesto, è essenziale garantire comunicazioni periodiche, complete e sistematiche che siano anche disponibili al pubblico.

A tal fine, gli Stati membri dovrebbero fornire informazioni sufficienti per rispondere a tre quesiti di base su qualsiasi spesa fiscale dichiarata: i) quanto costa; ii) chi ne beneficia; e se iii) realizza gli obiettivi per cui è stata concepita[24]. Le informazioni dovrebbero includere l'obiettivo strategico dichiarato al momento dell'adozione, il meccanismo della spesa fiscale (esenzione, aliquota ridotta, ecc.), i beneficiari e l'importo delle mancate entrate annuali. Idealmente, le informazioni dovrebbero contenere anche una descrizione del parametro di riferimento e un collegamento a programmi di spesa diretta equivalenti. Per garantire la trasparenza di bilancio, le relazioni sulla spesa fiscale dovrebbero comprendere le disposizioni strutturali con implicazioni eccezionalmente elevate in termini di entrate, data la loro rilevanza.

[24] Tuttavia tale dato dovrebbe essere interpretato con cautela, in quanto le differenze nei parametri di riferimento fiscali nazionali e nelle metodologie di stima limitano la comparabilità delle mancate entrate comunicate tra gli Stati membri. Cfr. anche nota 1.

***Azione 4 (Stati membri): migliorare la disponibilità e la qualità dei dati utilizzati per le stime della spesa fiscale e pubblicare relazioni annuali dettagliate sulla spesa fiscale**. La mancanza di dati rappresenta spesso un ostacolo chiave a un'adeguata misurazione della spesa fiscale. Le relazioni dovrebbero essere il più possibile esaustive, contenere informazioni dettagliate per singola disposizione, quantificare il gettito cui si è rinunciato ogniqualvolta possibile e indicare le motivazioni nei casi in cui non sia effettuata alcuna quantificazione. È auspicabile l'integrazione nel processo di bilancio.*

***Azione 5 (UE): elaborare orientamenti per la rendicontazione della spesa fiscale.** Sulla base delle buone pratiche, essi servirebbero a rendere operativo l'obbligo giuridico, stabilito dalla direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri[25], di rendicontazione della spesa fiscale.*

3.3 Riesaminare e valutare periodicamente l'allineamento delle spese fiscali alle priorità politiche

L'efficacia in termini di costi delle spese fiscali spesso non è oggetto di un riesame sistematico. Le spese fiscali possono basarsi su obiettivi politici legittimi. Tuttavia, a differenza della spesa diretta, che è soggetta all'autorizzazione parlamentare, all'audit periodico e agli obiettivi di prestazione resi pubblici, la stragrande maggioranza delle spese fiscali non dispone di tali meccanismi di rendicontabilità. Sebbene la maggior parte degli Stati membri comunichi una stima dei costi in termini di entrate derivanti dalle spese fiscali, questa forma di rendicontazione non chiarisce se una spesa fiscale esistente consegua il suo obiettivo in modo efficace sotto il profilo dei costi. Ne risulta un disavanzo pubblico strutturale: risorse pubbliche di entità comparabile a quella dei principali programmi di spesa sono assegnate senza alcuna procedura sistematica volta a valutare se esse raggiungano gli obiettivi prefissati o offrano un buon rapporto costi-benefici. In un'epoca caratterizzata da pressioni volte al risanamento di bilancio e da esigenze concorrenti in relazione ai bilanci pubblici, non si tratta di una mera questione di trasparenza, bensì di un problema di politica di bilancio.

Un processo istituzionalizzato di valutazione delle spese fiscali è auspicabile[26]. Una valutazione deve rispondere a due domande su ciascuna disposizione: i) consegue l'obiettivo dichiarato; e ii) i costi sono proporzionati? Un approccio graduale, come quello reso operativo dal quadro irlandese L1/L2/L3 e dal Toetsingskader dei Paesi Bassi, offre un modello praticabile[27]. Ogni disposizione è sottoposta a un riesame qualitativo strutturato della sua logica e del suo orientamento, con analisi quantitative progressivamente più approfondite applicate al superamento di soglie di bilancio definite. Gli strumenti analitici pertanto esistono

[25] Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, modificata dalla direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024.

[26] Recentemente, sulla piattaforma per la collaborazione fiscale sono stati pubblicati sei principi in materia di incentivi fiscali. Il principio 6.3 specifica che "la legislazione in materia di incentivi dovrebbe includere un programma di valutazione periodica, credibile e pubblica".

[27] L'approccio irlandese è illustrato nel documento *Tax Expenditures Evaluations – Updated Guidelines*, 2024. L'approccio dei Paesi Bassi è spiegato sul sito web dedicato alle normative di bilancio nazionali (modello 4.55).

e sono ampiamente collaudati. Ciò che occorre è un impegno politico volto ad applicarli sistematicamente in tutti gli Stati membri.

L'istituzionalizzazione delle valutazioni della spesa fiscale richiede diverse importanti scelte di concezione. I mandati di valutazione sanciti dalla legge sono più duraturi degli impegni politici volontari. Inoltre una vigilanza accentrata in capo al ministero delle Finanze garantisce maggiore obiettività rispetto all'affidamento ai ministeri competenti che hanno interesse a preservare disposizioni specifiche. Gli esiti delle valutazioni devono produrre conseguenze applicabili.

Azione 6 (Stati membri): istituire un quadro giuridico o amministrativo che richieda una valutazione periodica delle spese fiscali su base continuativa, rafforzare la vigilanza indipendente e promuovere la collaborazione tra gli organismi nazionali. *La creazione di un quadro di valutazione istituzionale garantisce una valutazione periodica della spesa fiscale, rafforzando il controllo democratico e garantendo che le misure conseguano il loro obiettivo in modo efficace sotto il profilo dei costi. Le valutazioni potrebbero anche essere incluse nelle revisioni generali della spesa o a esse collegate. Ulteriori sviluppi metodologici e la revisione della rendicontazione e della valutazione della spesa fiscale potrebbero costituire parte del processo di bilancio, con il coinvolgimento, ad esempio, di istituzioni di bilancio indipendenti o di istituzioni superiori di controllo. La collaborazione (ad esempio nell'ambito di un gruppo di lavoro permanente) tra i soggetti nazionali pertinenti (ad esempio il ministero delle Finanze, l'amministrazione fiscale e l'ufficio di statistica) potrebbe rafforzare ulteriormente tali sforzi.*

3.4 Intensificare la trasformazione digitale

Sulla base dei recenti progressi compiuti nella digitalizzazione delle amministrazioni fiscali, un'ulteriore trasformazione digitale si rivela essenziale per risolvere le debolezze strutturali e ridurre i divari fiscali persistenti. I sistemi fiscali tradizionali si basano sull'adempimento spontaneo dei contribuenti, tenuti a dichiarare, calcolare e versare le imposte in modo corretto. La complessità di alcuni sistemi fiscali può causare errori da parte dei contribuenti e aumentarne l'onere di conformità. Il passaggio alla conformità integrata avvicina i processi fiscali ai processi (aziendali) normali dei contribuenti, riducendo al minimo le possibilità di errore e frode. Ad esempio i sistemi di trattenute alla fonte, per cui i datori di lavoro trattengono le imposte, riducono gli errori e i rischi di frode. Nel complesso, gli sforzi di digitalizzazione compiuti finora hanno rappresentato un grande passo avanti nella giusta direzione; essi restano tuttavia insufficienti, in quanto non consentono ancora di realizzare sistemi fiscali fluidi. Per massimizzare il valore della trasformazione digitale è necessario adottare approcci pienamente fondati sulla *conformità e la tassazione integrate*, al fine di modernizzare i processi amministrativi e intensificare gli sforzi nei settori che seguono.

Azione 7 (Stati membri e UE): ottimizzare i processi nazionali e integrare i sistemi digitali all'interno dell'UE. *Prima della digitalizzazione, gli Stati membri dovrebbero ripensare e semplificare i flussi di lavoro operativi. È preferibile che i processi siano integrati direttamente nei sistemi dei contribuenti, rendendo questi ultimi parte attiva dell'amministrazione finanziaria. Gli Stati membri dovrebbero sostituire i sistemi informatici frammentati con piattaforme digitali*

integrate su cui sono svolte tutte le funzioni fondamentali dell'amministrazione fiscale. Ciò consentirà inoltre di migliorare la coerenza dei dati, ridurre le duplicazioni e limitare gli interventi manuali. Nel corso del tempo l'UE ha successivamente attuato sistemi digitali indipendenti a norma di diverse legislazioni fiscali. L'integrazione di tali sistemi, che utilizzano l'IA e altre tecnologie abilitanti, ridurrebbe i costi sia per l'UE che per gli Stati membri, renderebbe più efficace il trattamento dei dati e potrebbe ridurre gli oneri amministrativi dei contribuenti.

3.5 Ottimizzare il trattamento e l'utilizzo dei dati

Ottimizzare il trattamento e l'utilizzo dei dati risulta via via sempre più difficile per le amministrazioni fiscali. Dati di alta qualità sono fondamentali per le valutazioni dei rischi e l'identificazione dei contribuenti**.** Quanto più rapidamente e accuratamente un'amministrazione fiscale è in grado di determinare l'importo esatto dell'imposta dovuta da un determinato contribuente, tanto meglio sarà preparata per affrontare tempestivamente le difficoltà in materia di conformità. Le azioni che seguono contribuiranno ad affrontare le sfide in materia di conformità relative ai dati.

Azione 8 (Stati membri e UE): creare un quadro unificato e basato sull'IA per i dati fiscali e l'analisi dei rischi. *Gli Stati membri dovrebbero sviluppare sistemi di dati fiscali integrati e basati sull'IA che colleghino le informazioni sulle imposte dirette e indirette per consentire controlli incrociati, analisi dei rischi in tempo reale e una più rapida individuazione delle frodi, dell'evasione e dell'elusione fiscale. I processi automatizzati dovrebbero sostituire in misura sempre maggiore i flussi di lavoro manuali, consentendo ai sistemi di segnalare i rischi, trattare i dati in entrata e favorire risposte tempestive, garantendo al contempo che l'accesso ai dati rimanga limitato alle finalità specifiche, legittimo, proporzionato e soggetto a un'efficace sorveglianza umana. A livello dell'UE, un'architettura più centralizzata, basata sull'uso standardizzato dei dati e rafforzata da aggiornamenti strutturali, anche nell'ambito della rifusione della DAC, dovrebbe contribuire ad affrontare la frammentazione e le incoerenze tra i sistemi nazionali. Le soluzioni condivise in materia di dati, basate su strumenti quali il CESOP e il sistema di analisi della rete delle operazioni (TNA) di EUROFISC, dovrebbero rafforzare l'analisi congiunta dei rischi e consentire alle autorità fiscali di scambiare informazioni e coordinare più efficacemente l'applicazione delle norme. Infine il miglioramento dei meccanismi di verifica e di riscontro del CIF dovrebbe migliorare l'identificazione dei contribuenti e la qualità dei dati. Tale approccio favorirebbe una rilevazione più proattiva degli abusi fiscali, semplificherebbe le procedure di audit e rafforzerebbe la cooperazione tra le autorità fiscali in tutta l'UE.*

3.6 Migliorare la riscossione e il recupero delle imposte

Molti Stati membri fanno fronte a inefficienze nella riscossione delle imposte, che determinano livelli elevati di debito d'imposta non riscosso (cfr. sezione 2.4 sopra). È pertanto fondamentale rafforzare il recupero dei debiti fiscali. Gli Stati membri dovrebbero dare priorità al miglioramento delle attività di riscossione, attraverso procedure efficienti, strumenti digitali e IA (con garanzie), al fine di ridurre i divari di conformità e recuperare gli importi non riscossi.

La legislazione dell'UE[28] fornisce agli Stati membri i mezzi per assistersi reciprocamente attraverso lo scambio di informazioni, la notifica di documenti e il recupero di crediti fiscali per conto di un altro Stato membro. Il ricorso all'assistenza in materia di recupero tra Stati membri ai sensi della direttiva (UE) 2010/24 (e tra uno Stato membro e un paese terzo ai sensi del pertinente accordo internazionale) dovrebbe avvenire solo in ultima istanza, vale a dire dopo che le opzioni previste a livello nazionale sono state esaurite o si sono rivelate sproporzionatamente difficili. Ciò significa che le richieste di assistenza in materia di recupero riguardano solitamente situazioni di recupero complesse e difficili in cui i crediti fiscali restano difficilmente esigibili. Esempi di casi in cui è richiesta assistenza in materia di recupero includono la mancanza di beni accessibili, situazioni di insolvenza o controversie.

Azione 9 (Stati membri): rafforzare il recupero delle imposte attraverso la centralizzazione, la cooperazione e una gestione efficiente. *Al fine di migliorare il recupero dei debiti d'imposta, gli Stati membri dovrebbero centralizzare e integrare le funzioni di recupero, garantendo che le autorità abbiano pieno accesso ai dati dei contribuenti per una gestione più efficace dei debiti. Una più stretta collaborazione con agenzie e organi giurisdizionali competenti in materia di insolvenza, in particolare nei casi di frode, contribuirà a garantire i recuperi con maggiore efficacia. L'accelerazione delle valutazioni e della risoluzione delle controversie mediante norme più semplici, indagini più rapide e procedimenti giuridici semplificati migliorerà l'esito delle procedure di recupero. È inoltre fondamentale rafforzare l'assistenza reciproca a livello dell'UE. Gli Stati membri devono rispondere prontamente alle richieste di recupero, migliorare il rintracciamento transfrontaliero dei beni mediante l'accesso ai dati in tempo reale e colmare le lacune operative tra le autorità fiscali e le autorità competenti in materia di insolvenza. Tali misure miglioreranno l'efficienza della riscossione, ridurranno le perdite derivanti da insolvenze e garantiranno un'applicazione più equa della normativa in tutta l'UE.*

4. Conclusioni

L'Europa non può permettersi di ignorare i divari fiscali. Ogni anno nell'UE si perdono oltre 200 miliardi di EUR di gettito fiscale a causa della mancata conformità fiscale. Ogni euro dovuto non riscosso è un euro che non può essere investito nella competitività, nella resilienza e nelle transizioni verde e digitale.

Ridurre il divario di conformità fiscale rappresenta un modo intelligente ed efficace per migliorare le finanze pubbliche: misurando il divario di conformità fiscale e individuando le cause della mancata conformità, gli Stati membri possono riscuotere maggiori entrate fiscali senza dover aumentare le aliquote fiscali. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero sviluppare la loro capacità di misurare il divario e utilizzare i risultati per orientare le strategie di conformità fiscale. A livello dell'UE, la Commissione è pronta a contribuire all'elaborazione di metodi comparabili e a favorire l'apprendimento tra pari. Un minore divario di conformità fiscale

[28] Direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure.

allenta la pressione sui bilanci, crea più spazio per gli investimenti e rafforza la fiducia nell'equità dei nostri sistemi fiscali.

Gli Stati membri dovrebbero rafforzare la governance delle spese fiscali, quali aliquote fiscali ridotte, esenzioni fiscali per determinati settori, crediti d'imposta o altri incentivi fiscali. In tutta l'UE le spese fiscali comunicate dagli Stati membri ammontano a circa 750 miliardi di EUR di mancate entrate all'anno. Se adeguatamente concepiti, strumenti quali i crediti d'imposta e altri incentivi fiscali, come quelli raccomandati nell'ambito del patto per l'industria pulita o dell'Unione del risparmio e degli investimenti, possono portare avanti priorità strategiche quali l'innovazione e la transizione pulita. Tuttavia, in assenza di controlli sufficienti, tali misure rischiano di proliferare e la loro efficienza in termini di costi può erodersi nel tempo. Una rendicontazione e una valutazione regolari consentono di chiarire se le spese fiscali rispondano ancora alla loro finalità e garantiscano un buon rapporto costi-benefici. In caso contrario, occorre la volontà politica di ridimensionarle. L'obiettivo non è eliminare gli incentivi efficaci, bensì garantire che le esenzioni, le aliquote ridotte o i crediti d'imposta siano giustificati, mirati e allineati alle priorità strategiche. Ciò contribuisce a tutelare i bilanci nazionali e a salvaguardare l'efficacia delle politiche.

Il futuro punta verso un'amministrazione fiscale maggiormente integrata, basata sui dati e dotata di efficaci meccanismi di riscossione e recupero. Troppo spesso gli Stati membri continuano ad affrontare difficoltà legate alla qualità e all'utilizzo dei dati, alla riscossione e al recupero delle imposte, nonché a volumi persistenti di debiti non riscossi. Gli Stati membri dovrebbero pertanto accelerare la trasformazione digitale delle rispettive amministrazioni fiscali, migliorare la qualità dei dati e l'analisi dei rischi e rafforzare il recupero dei debiti d'imposta. Sistemi informatici meglio integrati, un uso più intelligente dei dati e dell'IA, una cooperazione transfrontaliera più solida e procedure di recupero più efficaci possono contribuire a garantire la riscossione delle imposte dovute, riducendo al contempo gli oneri per i contribuenti adempienti. Ciò risulta di fondamentale importanza, in quanto l'attività transfrontaliera costituisce una componente importante della criminalità fiscale, in particolare la frode dell'IVA. La sola frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente (MTIC) ha rappresentato, secondo le stime, una perdita annua compresa tra l'1 % e il 3 % del gettito IVA nel periodo dal 2010 al 2023, pari a una cifra compresa tra 12,5 e 32,5 miliardi di EUR[29]. L'iniziativa ViDA fornisce un valido esempio di come la digitalizzazione intelligente e una maggiore cooperazione tra le autorità fiscali possano contribuire a semplificare i processi e a ridurre i rischi e le opportunità di frode o di altri abusi fiscali.

Se l'Europa intende conseguire una maggiore resilienza e fare un uso più efficace del denaro pubblico, deve prestare maggiore attenzione alle modalità di riscossione delle entrate e intervenire per migliorarle. La presente comunicazione si basa su un'analisi completa paese per paese. Essa traccia un percorso operativo affinché gli Stati membri rafforzino i propri sistemi e le proprie amministrazioni fiscali e la Commissione agevoli un

[29] Cfr. Commissione europea, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A., e Skowronek, A., *VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

incremento delle capacità volto a garantire la realizzazione di sinergie. La comunicazione imprime un impulso politico all'iniziativa sulla riduzione del divario fiscale, consentendo ai responsabili delle politiche fiscali e alle amministrazioni fiscali di intervenire, adeguarsi, monitorare regolarmente i progressi e trarre insegnamenti.

L'iniziativa si concentra sulla realizzazione degli obiettivi e sull'attuazione. Essa crea un ponte pratico dalla diagnostica delle politiche al sostegno all'attuazione. Molte delle azioni proposte possono guidare gli Stati membri nell'attuazione delle politiche e proporre buone pratiche che possono essere utilizzate attraverso il sostegno tecnico, lo sviluppo delle capacità e l'apprendimento tra pari.

L'iniziativa sulla riduzione del divario fiscale promuove l'obiettivo della semplificazione nella pratica. Principi quali la conformità e la tassazione integrate rendono la conformità fiscale parte integrante dei normali processi aziendali, riducendo gli oneri amministrativi. Ciò si traduce in minori costi di conformità per le imprese (aspetto di particolare rilevanza per le PMI) e nello stimolo alla crescita transfrontaliera. Analogamente, un migliore monitoraggio, una valutazione più accurata e la razionalizzazione delle spese fiscali promuovono sistemi fiscali più semplici e trasparenti, caratterizzati da minori costi di conformità.